

A política de transporte rodoviário do Rio Grande do Sul entre 1995 e 2016*

Augusto Neftali Corte de Oliveira**

Renato Antônio Dal Maso***

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Pesquisador em Ciência Política da Fundação de Economia e Estatística (FEE)
Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas, Pesquisador em Economia da FEE

Resumo

Neste artigo, investiga-se a política de transporte rodoviário do Rio Grande do Sul (RS) de 1995 a 2016. Pesquisam-se os principais programas, projetos e ações que focam a conservação, a restauração, a pavimentação, a ampliação, a duplicação, a sinalização, o gerenciamento e a fiscalização das estradas. Os serviços de transportes dependem da intervenção estatal por serem essenciais ao desenvolvimento econômico, regional e local, para prover vias adequadas para transportação de cargas pesadas, de pessoas e o trânsito de veículos leves. A rede rodoviária é composta de estradas federais, estaduais e municipais. Neste texto aborda-se apenas a política implementada na rede estadual a cargo do Governo do RS. Analisam-se as características da política de infraestrutura de transporte rodoviário do RS, identificando os momentos que enfatizaram o planejamento estatal e as concessões para a iniciativa privada.

Palavras-chave: infraestrutura rodoviária; política de transporte rodoviário

Abstract

This paper investigates the road transportation policy in the State of Rio Grande do Sul (RS), in the period between 1995 and 2016. The main programs, projects and actions that focus on road conservation, restoration, paving, construction, signing, management and supervision are analyzed. Transportation services depend on the role of state intervention as they are essential for economic, regional and local development so as to provide adequate means for the transportation of heavy loads, people and for light vehicle traffic. The road network consists of federal, state and municipal roads. This text only addresses the policy implemented in the state network by the RS government. The article analyzes the characteristics of the road transportation infrastructure policy in RS, identifying the moments that emphasized state planning or concessions for the private initiative.

Keywords: road infrastructure; road transportation policy

1 Introdução

Este artigo apresenta uma revisão sistemática da gestão da infraestrutura de transportes rodoviários do Rio Grande do Sul, dedicando-se ao período compreendido entre 1995 e 2016. São indicados e discutidos os princi-

* Artigo recebido em 10 jul. 2017.
Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann

** E-mail: augusto.oliveira@fee.tche.br

*** E-mail: dal.maso@fee.tche.br

país programas adotados pelo Estado no setor de transporte rodoviário, formando um panorama descritivo e analítico da política pública nessa área. Utilizam-se como fonte de dados documentos, *sites* oficiais, pesquisa na internet, relatórios do Tribunal de Contas do Estado e informações contidas nas mensagens do Governador encaminhadas à Assembleia Legislativa anualmente. A pesquisa considera como principais programas da política de transportes os referidos nas mensagens anuais, considerados aqui como de maior impacto.

Este artigo é o primeiro de uma pesquisa mais abrangente sobre o tema da política de transporte rodoviário e aborda os principais programas realizados pelo Estado. Um segundo artigo analisará as fontes de financiamento, os investimentos realizados e os seus resultados na ampliação da capacidade da infraestrutura rodoviária. Um terceiro artigo examinará a demanda de serviços de transporte rodoviário através de indicadores representativos da economia estadual, da mobilidade interurbana, da necessidade de transportação de mercadorias e supersafras de grãos e da explosão da frota de veículos motorizados. Também se avaliam os impactos das condições do estado-geral das estradas pavimentadas nos custos dos fretes, nos acidentes e no número de vítimas no trânsito.

A política pública de transportes rodoviários do RS é comandada pela administração direta estadual e por diferentes órgãos vinculados. A atribuição de definir a política dos modais de transportes é da Secretaria dos Transportes, que tem como funções orientar, coordenar e executar as ações de construção, conservação e restauração, pavimentação, concessão, fiscalização e gerenciamento da rede. Os órgãos vinculados que executam essas ações são: o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), a Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR), criada em 2012, o Departamento Aeroviário do Estado (DAE), a Superintendência de Portos e Canais (SPC) e a Superintendência do Porto de Rio Grande (SPRG).

Em relação ao modal rodoviário, especificamente, a Secretaria dos Transportes tem a atribuição de implantar a infraestrutura de terminais rodoviários, vias expressas e estradas vicinais, bem como de fiscalizar e gerenciar o tráfego de veículos e de serviços de cargas e de pessoas. As atribuições do DAER imputam: estudar, projetar, implantar, melhorar e conservar as rodovias estaduais; disciplinar e fiscalizar o uso das estradas estaduais (ERS); prestar assistência técnica aos municípios; e executar obras por delegação federal. O DAER destacou-se no Plano Rodoviário Estadual de 1938, cujas metas e projetos orientaram o papel do órgão na construção de estradas, bem como em relação à integração e à vinculação com programas e projetos da política nacional.¹ Basicamente, os traçados das estradas estaduais ligavam regiões produtoras e municipalidades com os grandes centros urbanos, aos demais estados e aos portos de exportação de Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande (Dal Maso, 2010, p. 269). Grande parte do papel do DAER tem sido realizado pelas 17 superintendências regionais, localizadas em pontos estratégicos do Estado², incumbidas de promover a conservação, ampliação, pavimentação e adaptações das rodovias, além de implantar novas estradas e obras de arte (viadutos, pontes e túneis).

As políticas estadual e nacional de transportes sempre foram convergentes na estruturação da rodoviarização do RS. Trata-se de um elo importante para drenar recursos da União e das devidas cotas do Fundo Rodoviário Nacional, criado em 1945.³ Essa experiência de financiamento de projetos rodoviários articulados sucedeu-se nos diversos planos de desenvolvimento, nos anos 50, 60 e 70. Cita-se também um fator de sucesso, que era a natureza autônoma do comando das decisões planejadas do DAER na alocação dos novos projetos de investimentos. Essa autonomia foi afetada pelas crises fiscais dos anos 80 e 90. Entretanto, a alocação dos investimentos baseada no planejamento favorecia a superação dos obstáculos das condições de transportes entre as regiões de produção e municipalidades e os mercados e portos de exportação, assegurando também a circulação interurbana de pessoas. Vale destacar que o setor de transportes sempre teve prioridade nas decisões governamentais entre as décadas de 70 e 90, considerando que o gasto público na função transportes representou, em média, 30,3% das despesas totais de capital realizadas (Brunet, 2005).

No final dos anos 80 e início dos 90, ocorreram mudanças importantes no setor de transportes, com a extinção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e do Fundo Rodoviário Nacional e a desvinculação total das receitas fiscais para o financiamento do setor, em decorrência de disposições da Constituição Federal de 1988. As duas últimas acarretaram escassez de recursos fiscais e a desmontagem das fontes tradicionais de financiamento do setor, que atingiram os serviços continuados de conservação e restauração da infraestrutura

¹ No plano nacional, havia a atuação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), substituído pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) em junho de 2001.

² As localidades das unidades de conservação são as seguintes: Esteio, Bento Gonçalves, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Cruz Alta, Passo Fundo, Pelotas, Bagé, Alegrete, Cachoeira do Sul, Lajeado, Santiago, Erechim, Santa Rosa, São Francisco de Paula, Osório e Palmeira das Missões.

³ A título de exemplo, citam-se os acordos de delegação do DNER para o DAER para iniciar a construção de grandes estradas entre Porto Alegre-Uruguaiana (BR 290), Pelotas-Pinheiro Machado-Bagé, Rio Grande-Pelotas-Santa Maria-Cruz Alta (BR-392 — Estrada da Produção), Porto Alegre-Osório (BR 290) e outras (Dal Maso, 1992, p. 52).

de transportes. Concomitantemente, o planejamento rodoviário de longo prazo foi relegado ao segundo plano frente às necessidades prementes de manutenção da infraestrutura rodoviária já existente.

Nesse contexto adverso, observou-se a predominância do modal rodoviário no transporte de cargas, no RS, em virtude de sua maior habilidade e rapidez em relação à capacidade instalada nas modalidades hidroviária e ferroviária.⁴ As participações das modalidades no transporte de cargas no período 1988-93 eram as seguintes: o modal hidroviário reduziu a participação de 40% para 28%; o modal ferroviário passou de 25% para 16%; o dutoviário, de 5% para 4%; e o modal rodoviário elevou sua participação de 30% para 52% (Rio Grande do Sul, 1995, p. 382). Essa composição mudou no final dos anos 90, quando o modal rodoviário passou a representar 84% das cargas transportadas no RS (como será observado na sequência). A perda de participação dos demais modais também foi consequência da desmontagem da forma de planejamento e financiamento dos transportes.

Dessa maneira, esta pesquisa apresentará as opções de gestão adotadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul para a política de infraestrutura de transporte rodoviário no período compreendido entre 1995 e 2016. A análise dos planos e programas adotados permite diferenciar o período em três momentos diferentes. O primeiro, de 1995 até 2003, caracteriza-se pelo foco na conservação, restauração e pavimentação das rodovias, além das concessões dos trechos rodoviários de maior fluxo para a iniciativa privada. O segundo, de 2004 a 2010, identifica-se por priorizar a conservação e a restauração, a construção de estradas, a fiscalização e o gerenciamento da rede, a manutenção das concessões realizadas e as por iniciativas específicas — em especial as vinculadas a ações da União — para o incremento da rede rodoviária. O terceiro período, de 2011 a 2016, apresenta uma reversão mais clara das medidas adotadas entre 1995 e 2016, com o fim das concessões e o esforço de planejamento da infraestrutura rodoviária, bem como a ampliação das ações de conservação e restauração, inclusive das ligações dos acessos municipais às vias pavimentadas estaduais e federais. Essas características dos períodos serão desenvolvidas no segundo artigo, referido acima, que analisará a forma de financiamento do modal rodoviário e os investimentos realizados.

Durante a descrição desses três momentos da gestão da política de infraestrutura rodoviária, busca-se identificar e descrever os programas adotados pelo Estado e pelo órgão precípua da política, o DAER. Revelam-se como os programas podem ser compreendidos em termos da política adotada pelo Estado em cada período. Deve-se ressaltar, contudo, que a política de infraestrutura rodoviária, por sua característica de dilatação na implementação das obras, pela vigência de contratos com a União e com órgãos financiadores internacionais e multilaterais e pela continuidade dos desafios apresentados à gestão, não é sujeita a mudanças abruptas ou a soluções de continuidade, por exemplo, concomitantes aos mandatos governamentais. Em que pesem os esforços políticos diferentes em cada mandato, ao menos uma parte das ações do Estado, ou dos limites à ação do Estado, será determinada pelas escolhas adotadas pelos gestores predecessores da política. Assim, as opções políticas adotadas nos períodos anteriores, sejam elas no sentido de atacar ou não os problemas existentes, bem como a forma adotada para responder às demandas da sociedade no setor de infraestrutura em transporte rodoviário, repercutem, necessariamente, sobre as opções disponíveis aos novos gestores e são determinantes dos custos para se realizarem mudanças de trajetória.

2 Os programas continuados a partir de 1995 e a política de concessões

A nova realidade da política de infraestrutura rodoviária no início dos anos 90 direcionou a adoção de alternativas para gestão e financiamento na área. Ao mesmo tempo, a mudança na logística dos transportes de cargas exigiu medidas mais alinhadas com a política nacional para assegurar o estado físico adequado das rodovias e a integração dos modais no Estado, especialmente com as BRs da rede federal mais utilizada pelo trânsito de caminhões, ônibus e de veículos em geral.

Assim, o quadro de deterioração das estradas prolongou-se até o final dos anos 90. A resposta, em termos de política pública, foi a adoção de concessões de rodovias ao setor privado. As rodovias concedidas já registravam intenso fluxo de veículos e demandavam ampliação da capacidade de tráfego, mediante duplicação ou pistas adicionais. Não obstante, dados os contratos firmados e os ajustes supervenientes, a determinação da necessária duplicação das vias foi congelado, e as obras arrastaram-se, sendo retardada, a sua conclusão.

⁴ Outros fatores que afetaram o setor de transportes: deficiência dos portos, dificuldades na integração com segmentos terrestres do sistema de transporte e extinção dos mecanismos de financiamento para construção e manutenção da frota de embarcações.

O recorte liberal foi dominante na política de transportes nos anos 90, culminando com concessões da exploração privada de trechos de estradas BRs e ERSs. Sob essa referência, também ocorreu certa desmontagem do papel do DAER pela excessiva terceirização de atividades-fim (projetos e assessoramento técnico), pela dispensa de funcionários através do Programa de Demissões Voluntárias (PDV), pelo incentivo à aposentadoria proporcional e pelo desaparecimento de equipamentos e máquinas das superintendências regionais. Esses e outros fatos atingiram a capacidade de planejamento do modal rodoviário numa conjuntura em que ele viabilizava o transporte de 84% das cargas (Rio Grande do Sul, 1999, p. 66; Rio Grande do Sul, 2006, p. 68).

Durante o período destacado, que compreende as políticas de meados dos anos 90, a infraestrutura de rodovias encontrava-se em estado deteriorado. Além disso, sua capacidade de prover serviços de transportes passou a enfrentar problemas para suportar o aumento da demanda de transporte de cargas e de passageiros causado pela maior dependência do modal rodoviário. As políticas alternativas adotadas como resposta a esse quadro envolveu grande aporte de recursos do tesouro e de operações de crédito para conservação e restauração e pavimentação das rodovias, principalmente.⁵ Subsequentemente, adotou-se a concessão de rodovias para o setor privado, com a implantação de pedágios. Abaixo são apresentados os programas de maior impacto na infraestrutura rodoviária⁶ executados no período analisado.

- a) **Programa de pedágio**, de 1993: administrado pelo DAER, visou arrecadar recursos para manutenção e ampliação das rodovias ERS-135, no trecho Passo Fundo-Erechim, ERS-240/ERS-122, no trecho Vila Scharlau-Rincão do Cascalho e ERS-239, no trecho de Sapiranga com o entroncamento da BR-116 (Rio Grande do Sul, 1994, p. 387). Esse programa foi renovado em 1998, a partir das novas concessões, abordadas em seguida.
- b) **Programa de restauração e manutenção de rodovias estaduais (PNMRE)**, de 1998: ação iniciada em 1998, com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Focou na restauração, recapeamento e manutenção rotineira do pavimento das ERS, inclusive obras de arte especiais e obras complementares (Rio Grande do Sul, 1997, p. 63). Em abril de 2000, o Programa foi refinanciado, aumentando-se o prazo dos contratos das obras licitadas de dois para cinco anos, em razão das realizadas serem, em geral, de baixa qualidade. Os novos contratos garantiram melhor qualidade dos restauros e maior durabilidade (Rio Grande do Sul, 2001, p. 202). Nessa fase, o Programa previa ações em 5.318 km de rodovias em duas etapas, uma extensão que representava praticamente 100% da malha rodoviária pavimentada das ERS, não incluindo os trechos pedagiados das concessões (Rio Grande do Sul, 2003, p. 350). Ações correlatas às deste programa continuaram sendo prioritárias depois de 2006.
- c) **Programa de pavimentação rodoviária do Estado do Rio Grande do Sul**, de 1997 (política também nominada de **Programa dos Corredores de Exportação (Corex)**): projetava a construção e pavimentação de 950 km de obras rodoviárias para completar dois corredores de exportação. Esses fariam a interconexão entre regiões produtivas e eixos intermodais do mercado interno e de exportação. O primeiro compunha-se pela ERS-324, ERS-153 e ERS-471, que integram as regiões do oeste catarinense e o norte gaúcho, que são regiões de produção, aos Portos de Pelotas e de Rio Grande. A pavimentação do **Corredor Oeste**, ligando Ijuí a Quaraí, beneficiou os municípios de Jóia, Santiago, São Francisco de Assis, Manoel Viana e Alegrete. O segundo corredor, formado pela ERS-377, a rodovia do Mercosul, abriu um novo **corredor central de transportes**, iniciando em Ronda Alta e ligando Passo Fundo, Soledade, Barros Cassal, Herveiras, Vera Cruz, Santa Cruz do Sul, Pantano Grande, Encruzilhada do Sul, Canguçu e Pelotas ao Porto de Rio Grande (Rio Grande do Sul, 1997, p. 63). O programa também incluiu a Rota do Sol, viabilizando o financiamento do seu trecho final até BR-101 em Terra de Arreia. Esses corredores passaram a ser vias alternativas às BRs 386, 285 e 116. Basicamente, o programa expandiu a quilometragem das ERS pavimentadas. O Corex foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 50%, pelo Banco Japonês de Cooperação Internacional (JBIC), em 25%, a partir de 2001, e teve contrapartida do Estado de 25%. Os financiamentos foram amortizados em 15 anos, e os contratos com as empresas obreiras tiveram sua vigência alterada de dois para cinco anos (Rio Grande do Sul, 2002, p. 207-208; Rio Grande do Sul, 2003, p. 348). Vigorou até julho de 2005, sendo chamado, por vezes, de programa de pavimentação e/ou de Corex.
- d) **Programa de concessão rodoviária**, de 1998: foram concedidos sete polos para exploração privada do tráfego de veículos no prazo de 15 anos. O contrato de concessão estabelecia ações de ampliação, recu-

⁵ O grande aporte de recursos no modal rodoviário será examinado no segundo artigo.

⁶ Não se analisam, na pesquisa, as operações regulares de conservação da rede de rodovias ERSs a cargo das 17 superintendências regionais do DAER, o gerenciamento e fiscalização dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros, das estações rodoviárias e das empresas de ônibus, bem como não são abordadas obras importantes, como a Ponte São Borja-Santo Tomé (Argentina), inaugurada em dezembro de 1997.

peração e conservação dos trechos concedidos como contrapartida dos agentes exploradores das praças de pedágio. O modelo dos polos é constituído por um conjunto de trechos rodoviários que convergem para um mesmo centro (nó rodoviário), englobando, pelo menos, três praças de cobrança de pedágio (Rio Grande do Sul, 1998, p. 143). Os sete polos rodoviários criados e os concedidos pelo Ministério dos Transportes constam no Quadro 1.

Quadro 1

Polos rodoviários concedidos no Rio Grande do Sul — 1998

POLOS RODOVIÁRIOS	RODOVIAS (Km)				RODOVIAS	PRAÇAS DE PEDÁGIO
	Federais	Estaduais	Trecho Urbano	Total		
Convias S/A (Caxias do Sul)	92,84	80,91	17,32	191,07	BR-116; ERS-122	4
Rodosul S/A (Vacaria)	132,66	0,00	9,18	141,84	BR-116; BR-285	3
Brita Rodovias S/A (Gramado)	0,00	131,97	12,10	144,07	RS-115; RS-235; ERS-020; ERS-466	3
Coviplan S/A (Carazinho)	211,38	39,02	0,00	250,40	BR-386; BR-285; ERS-153	4
Santa Cruz Rodovias S/A (Santa Cruz do Sul)	47,66	149,16	11,05	207,87	BR-471; ERST-287	3
Sulvias S/A (Lageado)	131,14	186,69	10,95	328,78	BR-386; ERS-130; ERST-453; ERS-128	6
POLOS CONCEDIDOS PELO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES/DNIT						
FreeWay e Triunfo Concepa	120,00	-	-	120,00	BR-290	3
Ecosul (Pelotas)	623,40	-	-	623,40	BR-116; ERS-293; BR-392	3

FONTE: Rio Grande do Sul (1999, p. 215).

NOTA: O polo de Pelotas foi concedido à empresa Ecosul pelo Ministério dos Transportes em 1999. Os polos de Santa Maria e Metropolitano (Polão) não foram ainda implantados.

Por meio de convênio, a União delegou 3.494,70 km de rodovias federais para serem incluídas nas concessões realizadas pelo Governo do Estado. Porém, os polos implantados absorveram aproximadamente 2.800 km de trechos da BR-386, BR-116, BR-290, BR-15, BR-285, BR-471 e BR-392. Os trechos restantes não concedidos foram devolvidos à União, inclusive os polos ainda não instalados de Pelotas, Santa Maria e o Polão Metropolitano (Rio Grande do Sul, 2002, p. 323). Os trechos das BRs concedidas representaram 85% da extensão total das BRs e ERSs concedidas.

Em relação aos modelos de concessões identificaram-se quatro tipos de gestão de estradas. O primeiro foi chamado de “pedágios comunitários”, inicialmente adotado em 1993, nas vias ERS, em caráter experimental e mantido atualmente sob a gestão da estatal EGR. O segundo modelo são os “polos rodoviários”, caracterizado por um conjunto de estradas convergentes para um centro urbano com entrepostos de praças de pedágio das empresas concessionárias. O terceiro tipo caracteriza-se pela implantação de pedágios por trecho de estrada, exemplificado pelas três praças de pedágio no trecho da BR-290 entre Osório e Guaíba. O princípio da modicidade tributária — menor tarifa — foi adotado em todos os modelos.

- e) **Programa asfalto para todos**, de 1997: articula municípios e suas sedes às rodovias principais, coletoras e arteriais, tanto estaduais (ERS) quanto federais (BRs). O programa sempre teve primazia nos sucessivos governos, inclusive recebendo o maior aporte de recursos entre 2010 e 2014. Isso foi possível dada a autorização da Assembleia Legislativa para a utilização dos recursos do Fundo de Equilíbrio Previdenciário, constituído a partir da venda de ativos do Banrisul, para a construção de estradas, no valor de R\$ 676 milhões. Em sequência, foi nominada de Programa de acessos municipal pelo plano rodoviário estadual de 2012 e financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Nessa fase, o programa definiu metas arrojadas, como a construção de 74 acessos municipais dos 104 restantes até 2014 (Rio Grande do Sul, 2011, p. 87; Rio Grande do Sul, 2014, p. 417). A pavimentação de acessos municipais manteve-se como prioridade continuada até o final do período.
- f) **Programa Rota do Sol**, de 1997: ERS/486 entre São Borja e Terra de Areia, com 773 km: visou a construção do trecho final da estrada entre São Francisco de Paula, em Tainhas, e Terra de Areia junto à BR-101, com extensão até a ERS-389 (Estrada do Mar) em Curumim, com extensão de 53,5 Km. Esse trecho completa a ligação entre a fronteira oeste e o litoral norte do Estado com rede pavimentada (Rio Grande do Sul, 1998, p. 144). Nesse trecho, as obras de engenharia foram arrojadas de forma a vencer um desnível de 750 metros de estrada em curvas numa distância de 11 km, além de serem realizadas as obras de

seis pontes, sete viadutos e dois túneis.⁷ A obra prioritária foi financiada com recursos do Banco Mundial, do JBIC, do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), do Banco do Brasil S/A e mais os aportes do Estado. O trecho de 17 km entre Sanga da Limeira e Terra de Areia foi incluído no Programa Corredores de Exportação em 2001. No caso dos recursos do Prodetur eles foram alocados especificamente no trecho para proteção ambiental da Rota do Sol no trecho final da rodovia (Rio Grande do Sul, 2002, p. 307).

- g) **Programa de melhoria do trânsito nas rodovias do Estado**, de 1997: política de segurança e prevenção de acidentes: aplicou ações de melhorias na sinalização das vias e das travessias urbanas, nos trevos de acesso e na indicação dos pontos turísticos e culturais na principal rota turística Uruguiana-Torres, bem como ampliou a fiscalização por meios eletrônicos e por radar (Rio Grande do Sul, 1998, p. 144; Rio Grande do Sul, 2000, p. 67). Trata-se de uma política financiada principalmente com recursos de multas e infrações.

Observa-se que, apesar da liberalização do setor, em meados da primeira década dos anos 2000, a avaliação governamental apontava a infraestrutura de transporte rodoviário como sendo um dos maiores gargalos da economia gaúcha. O mau estado de conservação das rodovias pavimentadas pautou as preocupações do Governo. Diante da crise das finanças do Estado, inclusive, já se propalava um possível “apagão” rodoviário nas ERSs e BRs. Isso resulta, exatamente, da falta de adequação das estradas para suportar o intenso tráfego de veículos extrapesados e leves (Rio Grande do Sul, 2007, p. 69). A exceção eram as vias concedidas, que tiveram conservação e restauração regular para assegurar o bom estado geral da pavimentação. Contudo, mesmo as vias concedidas não tiveram ampliação de sua capacidade de tráfego, porque o Governo Estadual não exigiu essa ampliação nos contratos de concessões (Rio Grande do Sul, 2002, p. 205). As iniciativas do período, destinadas a reverter o quadro de deterioração da infraestrutura de transporte rodoviário, que se afigurava como um gargalo importante para a economia gaúcha, não foram capazes de criar condições adequadas para a estrutura estradal.

3 Os programas implantados a partir de 2000: o resgate do planejamento rodoviário

Em resposta à necessidade de conservação, restauração e pavimentação das ERSs, visando recuperar o estado geral precário das estradas, o modal rodoviário foi alçado nas prioridades governamentais, assim, foi resgatado o planejamento rodoviário no Estado. Citam-se duas questões importantes, entre outras, envolvidas no planejamento estadual: o alinhamento da política estadual com a nacional, pois esta última tinha como primazia a integração de todos os modais de transportes e a adesão ao programa nacional de construção, restauração e manutenção de rodovias (Crema), financiado com recursos externos. Dessa forma, o Estado implantou seu próprio programa Crema nos moldes do programa nacional vigente. Em sequência convergente, foi definido o Plano integrado de transportes (PIT/RS), em meados de 2000, que visava definir as vias mais econômicas e/ou prioritárias, os dados sobre os volumes e tipos de cargas movimentadas, bem como as rotas e as vocações regionais existentes nas intermodalidades para promoção do desenvolvimento das regiões (Rio Grande do Sul, 2001, p. 202).

Nessa fase, destacou-se o início de um projeto importante, que foi o traçado da estrada alternativa à BR-116 no trecho Porto Alegre-Novo Hamburgo (Rodovia do Parque), frente à sua insuficiente capacidade de tráfego, que ocasionava grandes congestionamentos, altos riscos de acidentes e volume de tráfego basicamente urbano⁸. Os principais programas rodoviários, a partir dos anos 2000, foram os seguintes:

- a) **Obras rodoviárias do Orçamento Participativo**, de 2000: elegeu a execução de 27 obras nas ERS definidas pelo Orçamento Participativo de 2000 (Rio Grande do Sul, 2001 p. 106). Inclui-se também a construção de acessos internos e externos a locais de assentamentos de agricultores sem terra em 15 municípios, em 2003, para incentivo e escoamento da produção (Rio Grande do Sul, 2003, p. 342).

⁷ A Rota do Sol foi iniciada em 1972 e concluída em 2007, sendo registrada como Rodovia Euclides Triches. Ela inicia na Estrada do Mar (ERS-389), em Curumim, passa por Terra de Areia, sobe pela Serra do Mar até ERS-486 (e ERS Coincidente 453), passa pela Serra Gaúcha, pelo Vale do Taquari, pelo Vale do Rio Pardo (Venâncio Aires), pela ERS Coincidente 287 até Santa Maria e pela BR-287 até São Borja. O trecho entre a Região da Serra e a BR-101 em Terra de Areia também é chamado de “Transpolenta” (numa alusão aos principais usuários descendentes de italianos da região da Serra) (www.daer.rs.gov.br).

⁸ Pesquisa de 2002 apontou que 31% do tráfego rodoviário na via BR116 tinha origem e destino na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA); 59% tinha sua origem ou seu destino na RMPA; e apenas 10% era tráfego de passagem (Rio Grande do Sul, 2002, p. 203). Tais informações revelam que o uso da BR 116 era predominantemente de trânsito urbano.

- b) **Programa estadual de controle eletrônico de velocidade**, de 2000: ação para o controle da velocidade e redução de acidentes no trânsito. Deu continuidade à manutenção dos equipamentos controladores discretos (pardais) e ostensivos de velocidade (lombadas eletrônicas) e foram instalados novos aparelhos, com vistas à aplicação de multas aos infratores. Projetava-se o monitoramento de 5.000 km de estradas (Rio Grande do Sul, 2000, p. 170).
- c) **Segurança para cargas de lenha e toras de madeira**, de 2001: criou e aplicou o manual de procedimentos de segurança no transporte de lenha e de toras de madeira, cujo regramento alternativo foi definido com a participação de entidades do setor (Rio Grande do Sul, 2002, p. 210).
- d) **Aumento do limite de velocidade nas rodovias do Estado**, de 2001: ação para implantar o aumento do limite de 80 km/h para 100 km/h para carros de passeio e utilitários em rodovias federais e estaduais do RS. A política exigiu estudos de avaliação de acostamentos, das condições de pavimentação, da nova sinalização adequada, da interface com o perímetro urbano e de fluidez de tráfego em 14 BRs e em 10 ERSs. A primeira rodovia gaúcha que teve limite de velocidade de 100 km/h para carro de passeio foi a BR 101, no trecho entre Mostardas e Tavares, administrado pelo DAER, em julho de 2001 (Rio Grande do Sul, 2002, p. 211).
- e) **Alterações no programa de concessão rodoviária**, de 1998: em 2002, foram negociados ajustes nos contratos, por exigência judicial, resultando no encaminhamento de um projeto de lei nesse sentido. Além dos ajustes nas tarifas do pedágio, foram estabelecidas exigências para a realização de investimentos nos trechos concedidos para a conservação dos trechos de rodovia dentro do perímetro urbano (em torno de 100 km) e para que se encarreguem as operações de guincho e disponibilização de ambulância. Foi implantada a bilateralidade da cobrança nas praças de pedágio, e os usuários intensivos passaram a pagar somente uma vez por sentido no período das 24 horas do dia. A partir desses ajustes, foram zeradas todas as disputas judiciais existentes entre as concessionárias e o Estado, e a fiscalização passou a conferir maior transparência ao processo de concessão (Rio Grande do Sul, 2002, p. 205).
- f) **Passe-livre para pessoas portadoras de deficiência no transporte intermunicipal**, de 2006: implantou a política nacional que trata da gratuidade nas passagens para deficientes e carentes (com renda familiar mensal *per capita* de até um salário mínimo) mediante a entrega de credencial e de acordo com as empresas de transporte coletivo. As empresas comprometeram-se, também, a reservar dois lugares por ônibus para deficientes, inclusive em trem e barco (Rio Grande do Sul, 2002, p. 328).
- g) **Programa construção, restauração e manutenção de rodovias (Crema)**, de 2004: trata-se de um programa da política nacional de transportes para obras de construção, restauração e conservação das rodovias. O Estado do RS aderiu ao programa financiado pelo BIRD (50%), pelo EximBank (25%), apresentando a contrapartida estadual (25%) (Rio Grande do Sul, 2005, p. 75). O projeto teve duas etapas: o Crema primeira etapa previu contratação de terceiros para manutenção das rodovias por um prazo de dois anos com intervenções de funcionais de conservação e restauração. Nessa fase, foi muito criticada a qualidade e a durabilidade da manutenção contratada das vias. No Crema segunda etapa, as contratações de terceiros para execução das obras de recuperação e execução dos serviços de manutenção e conservação foram alteradas para cinco anos e, assim, visou garantir melhor qualidade e maior vida útil das rodovias. Em 2012, o Programa Crema/BIRD foi renovado para fins de restauração e conservação em 3.000 km da malha pavimentada estadual, visando recuperar a condição de trafegabilidade e reduzir os custos logísticos e operacionais. O contrato teve duas fases: a primeira abrangeu 600 km de estradas, e a segunda, outros 2.400 km, sendo executado por lotes licitados (Rio Grande do Sul, 2013, p. 181).
- h) **Construção da ERSC-471**, de 2007: a estrada liga Pantano Grande ao entroncamento com a BR-392 em Canguçu e foi construída em parceria com o Governo Federal. A ação completou o último trecho do Programa de Pavimentação Rodoviária do Estado do Rio Grande do Sul, de 1997, o novo **corredor central de transportes** entre Ronda Alta e o Porto de Rio Grande. A obra concretizou uma via pavimentada alternativa do Vale do Rio Pardo para o Porto do Rio Grande, o qual reduz em 100 km o percurso, além de evitar o intenso tráfego na BR-290 e na BR-116, no trecho Pantano Grande-Eldorado do Sul-Pelotas. Inclusive, houve ainda, a construção de dois últimos projetos: uma ponte (198 metros) e um viaduto (142 metros) na várzea do arroio Abranjo (Rio Grande do Sul, 2008, p. 68).

Como visto, de 2000 a 2010, os trechos rodoviários com maiores fluxos de transporte no Rio Grande do Sul permaneceram concedidos nos moldes firmados, em 1998, incluindo as alterações supervenientes já destacadas. A partir da adesão, nas políticas propostas em âmbito nacional, especialmente o programa Crema, o Governo do Estado foi capaz de manter a conservação e restauração dos trechos sob sua responsabilidade direta. O programa Crema passou pelos mesmos contratemplos observados pelo PNMRE de 1998: após uma etapa inicial, que não garantiu investimentos de qualidade, precisou sofrer modificações. Um esforço importante permitiu concluir o

corredor central de transportes e a Rota do Sol, que aparecem como os principais incrementos da rede rodoviária no período, dentre outros. O programa **Asfalto para todos**, iniciado em 1997, também recebeu, nesse período, grande aporte de recursos e permitiu asfaltar acessos municipais às rodovias estaduais e federais.

4 Programas implantados a partir de 2011: a consolidação do planejamento rodoviário

A partir de 2011, a prioridade governamental alçou a política de transportes rodoviários, considerada um dos gargalos da economia regional, a um papel protagonista e indutor da construção e do melhoramento das estradas. A nova orientação da política, desde logo, mostrou-se contra as concessões de estradas⁹. A esse respeito, no embate de interesses, em 2013, prevaleceu a não renovação das concessões operadas nas BRs e a manutenção das concessões comunitárias sob administração do DAER. Assim, a administração dessas BRs foi devolvida ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), e as concessões das ERS passaram a ser gerenciadas pela Empresa Gaúcha de Rodovias, criada em 2012.

Essas mudanças exigiram um papel mais efetivo do Governo do RS para enfrentar a questão do gargalo dos transportes e/ou da integração dos modais de transportes no Estado, especialmente do modal rodoviário. Os principais gargalos estão associados aos fluxos de tráfego mais intensos, que demandam duplicação, pistas adicionais, obras para melhoramentos e redução de acidentes.¹⁰ Para atacar esses desafios, uma medida adotada foi a articulação com a política nacional, inserindo os projetos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) I e II, em execução no Estado, tendo em vista assegurar financiamento de algumas obras planejadas. Essa articulação criou um novo cenário para a rodoviarização no RS. O comando dos transportes orientou os investimentos em obras de infraestrutura e logística do modal rodoviária, financiando, agora, a construção e a duplicação das BRs mais utilizadas com recursos da União.¹¹

É importante destacar que a articulação com a política nacional foi orientada por planos estratégicos da política de transportes estadual. Nesse contexto, ressaltam-se o Plano de obras rodoviárias 2012-14; o Plano estadual de logística e transportes do RS (PELTS-RS) 2014-37, cuja política está em fase de elaboração; e o Plano diretor do sistema estadual de transporte público intermunicipal de passageiros de longo curso, de 2016. Destacam-se as seguintes características desses planos:

- a) **Plano de Obras Rodoviárias, 2012-14:** teve como objetivo prover e manter a infraestrutura multimodal, intermodal e logística, sendo uma referência para a política rodoviária por elencar as obras prioritárias da rede estadual para a logística de integração. O plano foi estruturado em quatro blocos de obras selecionadas:
 - a.1) Programa acessos municipais: indica a meta de realizar 104 acessos. Até 2013, haviam sido iniciadas as obras em 74 acessos municipais, que acumulavam 434,5 km (Rio Grande do Sul, 2013, p. 417).
 - a.2) Programa ligações regionais: projeta a meta de construção e de recuperação de 19 obras até 2014, conforme listas das ligações regionais definidas no Plano (Rio Grande do Sul, 2013, p. 181). Compreende a construção de rodovias arteriais, coletoras e locais, incluindo todos os trabalhos referentes a projetos de engenharia.

⁹ O Conselho de Desenvolvimento do Estado tomou posição pela não renovação das concessões de estradas. No centro da disputa prevaleceu o desacordo da comunidade que se manifestou e reagiu, especialmente pelas altas tarifas dos pedágios.

¹⁰ Os principais pontos críticos ou gargalos são os seguintes: BR-116, no trecho Porto Alegre-Pelotas (210,7 km), encontram-se obras de duplicação; BR-386, no trecho Estrela-Tabaí (38 km) há obras de duplicação; BR-386 no trecho Lajeado-Soledade-Passo Fundo (175 km) falta duplicação; BR-290 entre Eldorado e Pantano Grande (105 km) há obras de duplicação; RS-118, no trecho BR-290-BR-116 (22 km) existem obras de duplicação; na BR-116/290, há a nova ponte do Guaíba (sete km) em execução; BR-472 entre São Borja e Uruguaiana (181 km) falta restauração; na BR-116 entre Nova Petrópolis e Novo Hamburgo (50 km) falta duplicação; na BR-158/287, a travessia urbana de Santa (14,6 km) em obras de duplicação; na RS-473 entre São Gabriel e Dom Pedrito (88 km) falta pavimentação; na BR-153 entre BR-287 e BR-290 (34 km) falta duplicação; na ERS-235 entre Nova Petrópolis e Gramado (33 km) falta duplicação (Rio Grande do Sul, 2012a).

¹¹ Nesse sentido, vale citar importantes obras concluídas como a Rodovia do Parque (BR-448) entre Porto Alegre e Sapucaia do Sul, a extensão da linha de trem de passageiros de São Leopoldo até Novo Hamburgo (TRENSURB), a duplicação da BR-101 no trecho Osório-Torres, a nova estrada ERSC-471 entre Pantano Grande e Canguçu, o início da duplicação da BR-116 entre Eldorado do Sul e Pelotas, as diversas obras consideradas mais essenciais para a Copa 2014 e outras. No caso das obras em andamento, citam-se: a nova ponte sobre o Lago Guaíba, a duplicação do trecho da BR-116 entre Eldorado do Sul e Pelotas, a duplicação da BR-290 entre Eldorado do Sul e Pantano Grande e outros trechos (Rio Grande do Sul, 2012, p. 97).

- a.3) Programa duplicação de rodovias, também nominado Ampliação da capacidade de rodovias: visa aumentar a capacidade dos eixos rodoviários através da duplicação e implantação da terceira e quarta faixas de trânsito, para adequá-las aos volumes de tráfego. Este programa definiu a meta de duplicar oito obras já iniciadas e outras três mais — com conclusão até 2014 —, que acumulariam 204,3 km de estradas ampliadas: ERS 118 Sapucaia-Gravataí, de 22,5 Km; ERS-734 Cassino-Rio Grande, de 10,6 Km; ERS-509 Santa Maria-Camobi, de 4,0 Km; ERS-324 Passo Fundo-Casca, de 60,6 Km; ERS-342 Cruz Alta-Ijuí, de 45,0 Km; ERS-470 Carlos Barbosa-Bento Gonçalves, de 23,5 Km; ERS-453 Farroupilha-Bento Gonçalves, de 17,3 Km; ERS-122 São Vendelino-Farroupilha, de 20,8 Km (Rio Grande do Sul, 2014, p. 418). No ano de 2015, tiveram andamento as obras de duplicação do trecho da ERS-509.
- a.4) Programa de restauração de pavimentos em rodovias deterioradas: a meta estabelecida foi a de concluir as 10 obras em andamento de restauração, pavimentação, serviços complementares e as obras de arte até 2014. As ações planejadas impulsionaram dois contratos em vigor: o Programa Crema-BIRD, que abrangia em torno de 1.950 km de vias pavimentadas, com a definição de dois lotes. O Lote I, com 300 km provenientes de projetos elaborados pelo DAER, e o Lote II, com 1.650 km compostos por projetos contratados e trechos priorizados no Plano. O segundo contrato envolveu o Programa Crema-Serra, para conservar e restaurar 196 km de vias da região serrana, realizados nos lotes I e II, para executar os contratos de conservação em vigor e o das obras de arte especial (pontes e viadutos), com recursos do tesouro, bem como os serviços de meio ambiente e supervisão e fiscalização, além das ações nos pedágios comunitários de Campo Bom, Portão e Coxilha e de outras obras (Rio Grande do Sul, 2012; Rio Grande do Sul, 2012a, p. 2; Rio Grande do Sul, 2014, p. 419). Os contratados do Crema e do Crema-BIRD continuaram sendo executados em 2016.
- b) **Plano estadual de logística e transportes do RS (PELTS-RS), 2012:** é uma política em fase de elaboração pelo consórcio STE/SD/Dynatest com recursos do Banco Mundial e sob a responsabilidade da Secretaria de Transportes. É um plano estratégico de longo prazo para a qualificação da infraestrutura de transportes de carga no Rio Grande do Sul, tendo como foco o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades regionais do Estado. Também objetiva a promoção da integração progressiva dos diferentes modais de transporte de cargas para elevar a participação dos outros modais na matriz de transportes do RS (Rio Grande do Sul, 2012a, p. 10).

Os estudos projetam metas de até 25 anos, as quais deverão estar em consonância com o Plano Nacional de Logística de Transporte (PNLT) de 2007, que se propõe a ser uma ferramenta dinâmica, que poderá ser atualizada e reavaliada de forma permanente para orientar a gestão integrada dos modais de transportes sob gestão estadual e federal. O PELT-RS será uma ferramenta de planejamento nesse setor, visando identificar os gargalos nos modais de transportes, servindo também para monitorar e reavaliar metas e, assim, definir as prioridades dos investimentos para a ampliação e manutenção da malha transportadora e do sistema logístico (Rio Grande do Sul, 2016, p. 190). Trata-se de um plano de Estado, com a duração prevista de mais de um período de governo.¹²

- c) Fundação da Empresa Gaúcha de Rodovias e pedágios comunitários, 2013. Ao longo desse ano, ocorreu o encerramento dos contratos de concessão firmados em 1998 e os trechos das rodovias federais pedagiadas passaram para a administração federal do DNIT, enquanto as rodovias estaduais eram gerenciadas pela EGR, exceto a praça de pedágio de Farroupilha, que foi extinta (Rio Grande do Sul, 2014, p. 412). Os trechos estaduais somam 543,29 km. Foram criadas nove praças de pedágios, ilustradas no Quadro 2. Em 2015, a estatal implantou o serviço de atendimento de urgências e a prestação de socorro, com a utilização de 14 ambulâncias, abrangendo 14 municípios (Rio Grande do Sul, 2016, p. 193).

Quadro 2

Pedágios comunitários de estradas estaduais do RS — 2013

RODOVIA	PRAÇA DE PEDÁGIO	EXTENSÃO (Km)
ERS-239	Campo Bom	73,66
ERS-135	Coxilha	78,30
ERS-122	Portão	39,09
ERS-240	(Idem)	33,58
ERS-129	Encantado	24,85
ERST-453	Boa Vista do Sul	78,95
ERST-453	Cruzeiro do Sul	18,47
ERS-122	Flores da Cunha	47,39
ERST-287	Venâncio Aires e Candelária	149,00
TOTAL	Nove praças de pedágios	543,29

FONTE: Rio Grande do Sul (2014, p. 413).

¹² Ver o estágio de elaboração do Plano. Disponível em: <<http://www.pelt-rs.seinfra.rs.gov.br/index.php/andamento>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

- d) Plano diretor do sistema estadual de transporte público intermunicipal de passageiros de longo curso, 2016: o projeto iniciado em 2013 visou normatizar o transporte de passageiros intermunicipal e regular os editais de licitação das 1.600 linhas intermunicipais de ônibus no RS, que passaram a ser atendidas por hasta pública e não mediante renovações de contrato. Sua implementação ocorreu através da Lei 14.834/2016, respondendo a uma questão há muito tempo pendente e estabelecendo o regramento a ser efetivado pelo DAER como órgão gerenciador. O período de concessão estabelecido é de 25 anos. A política estrutura os serviços de transportes de passageiros no RS, constituindo o marco regulador das linhas de ônibus e das estações rodoviárias. O Estado foi dividido em 14 sistemas de mercado (ou regiões), instituídos com subsídio cruzado, ou seja, as linhas de baixa rentabilidade, com menor ocupação média dos ônibus, terão a aporte financeiro do faturamento das linhas com alta rentabilidade. O plano visa melhorar a ocupação média dos ônibus, estimada em 40%, e também apresenta uma alternativa para os municípios para manter estações rodoviárias. Outro destaque será a implantação do Centro de Controle Operacional (CCO), interligando todas as linhas e as rodoviárias para monitorar a venda de passagens, os deslocamentos e os horários de saída e de chegada dos ônibus (Rio Grande do Sul, 2016, p. 189).

Analisando o período a partir de 2011, percebe-se que a articulação da política de transporte da União com os Estado permitiu uma alternativa para que, apesar da crise fiscal do Estado, fosse possível o início de obras relevantes para melhorar as condições de trânsito. A política de asfaltamento dos acessos municipais teve também prosseguimento, buscando preencher a demanda existente. Sintomática de um retorno do papel de planejamento do Estado ao setor foi a formação de um plano estratégico, que permitiu orientar os investimentos prioritários e a opção pela não concessão das rodovias cujos contratos de concessões anteriores se encerraram. A solução adotada com a criação da EGR permitiria, em sua proposta, não apenas a administração das rodovias com uma solução comunitária, mas também previa a ampliação das estradas de acordo com a demanda de trânsito.

5 Novas iniciativas: um retorno à política de concessões

A partir de 2015, todas as políticas públicas foram deliberadamente afetadas pela falta de recursos diante da grave crise das finanças públicas propaladas pelo Governo do RS. A crise fiscal rebateu nas dotações para a infraestrutura rodoviária, que perdeu prioridade governamental, embora os poucos recursos invertidos tenham sido basicamente alocados para conservação e restauração das estradas. Nesse sentido, também tiveram continuidade os programas já contratados anteriormente: o Programa Crema (Lotes I e II), financiado pelo BIRD, com duração de cinco anos, composto pelo Crema Serra, Crema Erechim e Crema Santa Maria-Cachoeira do Sul; o Programa asfaltos para todos, para restauração e pavimentação de acessos municipais; o Programa de pedágios comunitários, a cargo da EGR; o Programa restauro, financiado pelo BIRD, que teve início em 2013 e previa a recuperação de 700 km de estradas pavimentadas e a sinalização de trechos em diversas ERS. Cita-se ainda a manutenção rotineira realizada pelas 17 superintendências regionais do DAER.

Um destaque desta fase é a reimplantação das concessões de rodovias à iniciativa privada, incluindo as BRs, conveniadas com o Ministério dos Transportes, e as ERS administradas pela EGR e pelo DAER. Foi promulgado, por meio da Lei Estadual n.º 14.875 de junho/2016, um novo marco legal para a concessão de rodovias e infraestrutura de transportes terrestres para a iniciativa privada. Em março de 2017, publicou-se o Decreto n.º 53.490/2017, regulamentando essa lei. Conforme as regras adotadas, a concessão deverá ser precedida de concorrência pública, com prazos contratuais de 30 anos e seleção da proposta que oferecer o menor valor de tarifa do pedágio (modicidade tarifária). A regulamentação autoriza que empresas estrangeiras, em consórcio com empresas nacionais ou não, recebam as concessões.

A fiscalização do contrato ficará a cargo da Secretaria dos Transportes (como órgão concedente), enquanto a Agência estadual de regulação dos serviços públicos delegados (Agergs) responderá pelos reajustes anuais das tarifas — baseados na inflação — e por analisar eventuais desequilíbrios econômico-financeiros. A regulação estabelece a adoção da arbitragem como forma de resolução de conflitos após decisão da Agergs. Essa disposição afasta o Poder Judiciário como âmbito de decisão material em última instância dos conflitos contratuais, os quais passarão a ser arbitrados por entidade privada a ser definida nos contratos.

O novo quadro normativo das concessões não fixa a Taxa interna de retorno (TIR), instrumento utilizado nas concessões federais. Também elimina a necessidade de apresentação, para a Assembleia Legislativa, de projeto básico relativo à concessão (comprovação de viabilidade técnica e econômica, dos custos e do adequado trata-

mento ambiental) e da discriminação das concessões já existentes no setor, com o objetivo de evitar monopólios ou cartéis.

As concessões poderão atingir os seguintes trechos (Governo..., 2016): ERS-324, Passo Fundo-Marau-Casca-Nova Prata, 104 km; ERS-287, Camobi-Paraíso do Sul, 67 km; ERS-153, Vera Cruz-Soledade, 127 km; ERS-344 e 342, Santa Rosa-Santo Ângelo-Cruz Alta-Ijuí, 101 km; ERS-453/486/417 (Rota do Sol), Caxias do Sul-Terra de Areia, 163 km; ERS-389 (Estrada do Mar), Osório-Torres, 101 Km.

Em âmbito federal, está em curso o Procedimento de manifestação de interesse para concessões de trechos da BR-101, da BR-116, da BR-290 e da BR-386, totalizando 581 km (Empresa de Planejamento e Logística, 2017). O processo, atualmente, está pendente de apresentação do relatório final de análise dos estudos técnicos para subsídio das concessões dos referidos trechos. Contabilizando as concessões federais cujos processos já estão em curso, mais os trechos passíveis de concessão pelo Governo do Estado, o Rio Grande do Sul passará a contar com um total de 1.244 km de rodovias com novas concessões, pelo prazo programado de 30 anos.

6 Considerações finais

Em suma, pode-se sintetizar a evolução da política de transportes rodoviária do RS nos apontamentos seguintes. Nos anos 90, os efeitos da crise fiscal e a falta de investimentos no setor deterioraram muito o estado geral das estradas, criando um dos principais gargalos da economia gaúcha deste então. Essa conjuntura protagonizou, por um lado, a liberalização para a concessão privada como alternativa de gestão dos polos rodoviários nos trechos de maior tráfego das BRs e ERSs. Destaca-se que as concessões asseguraram boas condições de tráfego nas vias, porém a orientação do Programa de concessões estadual não exigiu, nos contratos com as empresas, a ampliação e a duplicação dos trechos concedidos. Isso congelou as possibilidades de duplicação desses trechos que registravam grande tráfego já no momento em que foram concedidos. Por outro, os programas implementados nesse período sugerem a realização de pesados investimentos, inclusive com recursos externos, para bancar a conservação, a restauração e a pavimentação das ERSs (este aspecto é abordado no prosseguimento da pesquisa, no segundo artigo). Uma nova fase seguiu-se com o resgate e a consolidação do planejamento rodoviário entre 2000 e 2014, que orientou a priorização de programas e obras de conservação e manutenção. Essas políticas também contaram com contratos de financiamentos externos para investimentos no setor. A partir de 2011, foram organizados planos estratégicos de maior duração, que orientaram o comando das iniciativas prioritárias e estratégicas da política rodoviária articulada com a política nacional.

O diagnóstico formulado nesses planos revela a falta de infraestrutura adequada na rede estadual. Aponta, como o principal fator setorial de estrangulamento de crescimento econômico e social, a falta de ampliação da estrutura estradal, com duplicação e adição de segunda e terceira faixas em cada sentido de trânsito. Isso fica claro nas obras selecionadas no Plano de obras rodoviárias 2012-14 e nas grandes obras negociadas com o Governo Federal para ampliação da capacidade de tráfego e segurança das rodovias. As ações selecionadas visaram aumentar a capacidade das rodovias arteriais existentes, para melhorar as condições de mobilidade frente ao grande crescimento do volume de tráfego (Rio Grande do Sul, 2013, p. 177).

Nesses termos, demarca-se a adoção do planejamento rodoviário como instrumento orientador da expansão da infraestrutura, contrastando com a fase inicial do período. A estrutural estradal de ERSs (inclusive das BRs) segue sendo um dos principais gargalos do crescimento econômico do RS. A política de concessão de rodovias de 1998, por um lado, assegurou bom estado geral da pavimentação das vias, por outro, revelou falha do ponto de vista estratégico por não considerar que, no futuro de médio e longo prazos, iriam engrandecer as necessidades de serviços de transportes puxadas pelo crescimento econômico, da transportação de mercadorias e da mobilidade interurbana. A exceção foi a gestão junto à empresa concessionária Triunfo Concepa do trecho Osório-Porto Alegre-Eldorado do Sul da BR-290, que construiu faixas adicionais em cada sentido de trânsito¹³.

Um fator correlacionado ao mau estado geral das vias é o aumento da insegurança no trânsito e dos acidentes frente ao padrão de veículos de cargas extrapesadas e velozes não compatível com as condições da estrutura atual das pistas, ponto a ser abordado no terceiro artigo desta pesquisa. A retomada do planejamento da política de transportes projetou ações de melhorias com caráter preventivo, especialmente nas travessias urbanas. Dentre as políticas alternativas, citam-se: implantação de terceiras faixas; readequação de interseções; reforço de sinalização; utilização de camadas de revestimento antiderrapante; utilização de dispositivos de controle de velocidade

¹³ Em tempo, o prazo da concessão encerrou-se em julho de 2017 e foi prorrogado por mais 12 meses, por falta de tempo hábil para a licitação pública.

e outras (Rio Grande do Sul, 2013, p. 186). Na verdade, o planejamento orientou as ações estratégicas para assegurar as condições de tráfego e buscar superar esse gargalo do RS.

Contudo, nos anos mais recentes, novamente, o planejamento perdeu prioridade governamental, e as ações políticas projetadas passaram a focar essencialmente a conservação e restauração da rede rodoviária. Esse fato reacendeu as preocupações com um dos principais gargalos da economia gaúcha a médio e a longo prazo, que é a provisão de capacidade ociosa na estrutura rodoviária necessária para o futuro. Considerando a experiência de concessão que congelou a possibilidade de ampliação e duplicação de importantes trechos convergentes para os polos rodoviários, a projeção de expectativas de sucesso das novas concessões projetadas é questionável. Ainda que as novas concessões prevejam, por exemplo, a duplicação de rodovias, permanece a insegurança sobre o adimplemento dessas obrigações. Um fator que amplia essa insegurança é o possível afastamento do papel mediador do Judiciário como órgão decisório imparcial na decisão de controvérsias sobre os contratos. Assim, as vantagens das concessões precisam ser adequadamente cotejadas com os riscos.

Uma vez ocorridas as concessões, os trechos e vias concedidos estarão afastados da capacidade de intervenção direta do Estado. A depender não apenas das regras adotadas inicialmente, mas também de interveniências futuras, corre-se o risco de inviabilizar obras estratégicas ao desenvolvimento econômico. A falta de serviços públicos de estradas, bem como de energia elétrica, água, esgotamento sanitário, telecomunicações, portos e outros, pode acarretar — como já acontece — perda de posição da economia rio-grandense no contexto nacional, dado o papel desses serviços no dinamismo e na competitividade das atividades em geral. O planejamento é inexorável para que a política de transporte rodoviário possa fazer frente a esse desafio.

Referências

BRUNET, J. F. G. **As políticas de investimentos dos governos do RS 1971-02**. 2005. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/30887475-As-politicas-de-investimentos-dos-governos-do-rs.html>>. Acesso em: 1 out. 2016.

DAL MASO, R. A. **Planejamento estadual e acumulação no Rio Grande do Sul — 1940-74**. Porto Alegre: FEE, 1992.

DAL MASO, R. A. A construção da infraestrutura no RS, de 1980 a 2008: a última façanha desenvolvimentista. In: CONCEIÇÃO, O. A. C. *et al.* (Org.). **O movimento da produção**. Porto Alegre: FEE, 2010. (Três décadas de economia gaúcha, 2).

DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DAER). **Histórico**. Disponível em: <http://www.daer.rs.gov.br/site/institucional_historico.php>. Acesso em: 4 maio 2016.

DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DAER). **Plano de Obras Rodoviárias 2012-2014**. Porto Alegre, 2012.

DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DAER). **Rota do Sol — Você passa, a natureza fica**. Disponível em: <<http://www.daer.rs.gov.br/rota-do-sol-voce-passa-a-natureza-fica-atencao-na-rodovia>>. Acesso em: 1 maio 2017.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA. **Procedimentos de Manifestação de Interesse — PMI**. 2017. Disponível em: <<http://www.epl.gov.br/procedimentos-de-manifestacao-de-interesse-pmi>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

GOVERNO do RS lança concessões de rodovias em dezembro. **Modal**, Porto Alegre, 9 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.revistamodal.com.br/noticias/governo-do-rs-lanca-concessoes-de-rodovias-em-dezembro/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Mensagem à Assembleia Legislativa do Estado Rio Grande do Sul**. 1994. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/mensagens-periodo-1950-2015>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Mensagem à Assembleia Legislativa do Estado Rio Grande do Sul**. 1995. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/mensagens-periodo-1950-2015>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria dos Transportes. **Plano Estadual de Logística e Transportes do Rio Grande do Sul (PELT-RS) — Termo de referência**. 2012a. Disponível em:
<<http://www.pelt-rs.seinfra.rs.gov.br/images/pdf/relatoriop8.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

ROLLSING, C. Sartori planeja repassar pelo menos 10 estradas estaduais à iniciativa privada para cobrança de pedágio. **Zero Hora**, Porto Alegre, 18 jun. 2016. Disponível em:
<<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/politica/noticia/2016/06/sartori-planeja-repassar-pelo-menos-10-estradas-estaduais-a-iniciativa-privada-para-cobranca-de-pedagio-6041839.html#>>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado do RS (período de 1995 a 2016)**. Disponível em:
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador>. Acesso em: 1 jan. 2017.